

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E AS VEDAÇÕES IMPOSTAS AOS MUNICÍPIOS

JOSÉ AUGUSTO DELGADO*

Ministro do Superior Tribunal de Justiça

A IMPORTÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO CONTEXTO ADMINISTRATIVO

A Lei Complementar nº 101, de 04/ 05/2000 (denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal), publicada no Diário Oficial da União de 05/05/2000, ingressa no mundo jurídico regulamentando o art. 163, incisos I, II, III e IV¹, e o art. 169², da Constituição Federal, pelo que dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas, além de estabelecer regras para a implantação na administração pública do que denomina de gestão fiscal responsável.

Ela integra o conjunto de medidas patrocinadas pelo Governo Federal para reformular a base jurídica do Estado, tornando efetivo o "Programa de Estabilidade Fiscal que foi apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1988, com o fito de imprimir drástica e rápida redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da Economia", conforme registrado na Exposição de Motivos Interministerial (assinada pelos Ministros do Planejamento, da Fazenda e da Previdência Social) n. 106, que fez parte do Projeto³ que lhe deu origem e que foi enviado ao Congresso Nacional em 13/04/99.

O exame dessa Lei Complementar permite definir ser constituída pelas seguintes características:

* Ministro do STJ. Professor de Direito Público (Administrativo, Tributário e Processual Civil). Professor UFRN (aposentado). Ex-professor da Universidade Católica de Pernambuco. Sócio Honorário da Academia Brasileira de Direito Tributário. Sócio Benemérito do Instituto Nacional de Direito Público. Conselheiro Consultivo do Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem. Integrante do Grupo Brasileiro da Sociedade Internacional do Direito Penal Militar e Direito Humanitário.



a) integra o conjunto de medidas de natureza estrutural adotadas pelo Governo para equilibrar as suas contas e tentar redução da dívida pública;

b) inova, de modo substancial, a Administração Pública por provocar o surgimento de um ambiente fiscal mais favorável para o controle das receitas e despesas orçamentárias, possibilitando, em consequência, que a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e órgãos da administração indireta obtenham meios financeiros para a execução de programas sociais que atendam às necessidades de proteção da saúde, da educação, da segurança, do meio ambiente e de outras condições melhores para a vivência da cidadania;

c) estabelece princípios informativos para o exercício de uma gestão fiscal responsável, por fixar limites para o endividamento público e para a expansão de despesas continuadas;

d) cuida de instituir mecanismos necessários para que as metas fiscais estabelecidas pelas entidades da federação sejam facilmente alcançáveis;

e) constitui-se em instrumento de abertura de vias para reorganização do setor bancário estadual, além de influir para que ocorram melhores padrões de estabilidade de preços e de desenvolvimento sustentável;

f) institui uma nova cultura administrativa e amplia a responsabilidade do agente público, tanto no campo civil, administrativo e penal, pela prática danosa de ato administrativo.

Encontramos, em seu teor, comandos voltados para o alcance dos seus propósitos e que estão revelados na Exposição dos Motivos



apresentada pelo Executivo na oportunidade em que enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei, do modo seguinte:

- a) imposição dos limites de gastos com pessoal a cada um dos três Poderes da União, dos Estados e dos Municípios, definindo assim responsabilidade específica para o Legislativo e para o Judiciário;
- b) utilização do conceito de receita tributária disponível para servir de base aos limites relativos às despesas de pessoal e de dívida;
- c) dilatação dos prazos para enquadramento aos limites definidos para as principais variáveis das finanças públicas, quando verificadas mudanças drásticas na política monetária e cambial e desde que sejam reconhecidas como tal pelo Senado;
- d) ampliação do prazo para liquidação de Restos a Pagar, com o objetivo de melhor adaptá-lo às especificidades de Estados e Municípios, bem como limitar os Restos a Pagar para cada um dos Poderes;
- e) introdução de regra de transição para os entes que não estejam enquadrados nos limites referentes à dívida quando da entrada em vigor da lei; e
- f) definição de regra, antes restrita à União, em suas relações com os Governos estaduais, que impede os Estados de transferir recursos aos Municípios para atendimento de ações e serviços públicos próprios desses entes.

A Lei Complementar n. 101, de 04/05/ 2000, apresenta-se estruturada em nove Capítulos, formados por setenta e cinco artigos, divididos em Seções e Subseções, assim denominados:

I CAPÍTULO - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

II CAPÍTULO - DO PLANEJAMENTO

Seções:



I - Do Plano Plurianual (os artigos desta Seção foram vetados, estando aguardando pronunciamento do Congresso)

II - Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

III - Da Lei Orçamentária Anual

IV - Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas

III CAPÍTULO - DA RECEITA PÚBLICA

Seções:

I - Da Previsão e da Arrecadação

II - Da Renúncia de Receita

IV CAPÍTULO - DA DESPESA PÚBLICA

Seções:

I - Da Geração da Despesa

Subseção

I - Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

II - Das Despesas com Pessoal

Subseções:

I - Definições e Limites

II - Do Controle da Despesa Total com Pessoal

III - Das Despesas com a Seguridade Social.

V CAPÍTULO - DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS



VI CAPÍTULO - DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS
PARA O SETOR PRIVADO.

VII CAPÍTULO - DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO

Seções:

I - Definições básicas

II - Dos Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito

III - Da Recondução da Dívida aos Limites

IV - Das Operações de Crédito:

Subseções:

I - Da Contratação

II - Das Vedações

III - Das Operações de Crédito por Antecipação da Receita
Orçamentária

IV - Das Operações com o Banco Central

V - Da Garantia e da Contragarantia

VI - Dos Restos a Pagar.

VIII CAPÍTULO - DA GESTÃO PATRIMONIAL

Seções:

I - Das Disponibilidades de Caixa

II - Da Preservação do Patrimônio Público

III - Das Empresas Controladas pelo Setor Público.



IX CAPÍTULO - DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Seções:

I - Da Transparência da Gestão Fiscal

II - Da Escrituração e Consolidação das Contas

III - Do Relatório resumido de Execução Orçamentária

IV - Do Relatório de Gestão Fiscal

V - Das Prestações de Contas

VI - Da Fiscalização da Gestão Fiscal.

X CAPÍTULO - DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

A visualização sistematizada dos pontos fundamentais regulados pela lei facilita a sua compreensão e forma quadro demonstrador do seu alcance e das modificações que introduziu no regime fiscal que os administradores estão obrigados a aplicar.

IMPACTOS JURÍDICOS CAUSADOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Não pode passar sem consideração por quem detenha-se em interpretar a Lei de Responsabilidade Fiscal o impacto por ela causado no ambiente da Administração Pública. Na verdade, a sua aprovação e entrada em vigor representam um marco maior nas reformas defendidas e implantadas pelo Governo, por impor responsabilidade mais abrangente aos agentes públicos pelos atos de gestão fiscal praticados, exigindo mais que sejam executados com total transparência para tornar-se eficiente o controle a ser exercido por toda os membros da sociedade.



O seu significado é de natureza tão ampla que, se a eficácia e efetividade de suas regras concretizarem-se, pode a Nação testemunhar, em menos de três anos, o alcance tão desejado do equilíbrio das contas governamentais, abrindo-se, conseqüentemente, espaços para ser acelerado o desenvolvimento econômico. Os ditames da Lei Complementar n. 101, de 04/05/2000, regulam comportamentos a serem assumidos pelos gestores fiscais que comportam medidas não só para gastar bem e com prudência, como também, para desenvolver posicionamentos que redundem em uma melhor arrecadação de tributos.

As sanções impostas para o descumprimento de suas regras são severas. Elas vão do bloqueio de recebimento de transferências voluntárias até penas criminais e declaração de estado de inelegibilidade.

Os aspectos mais relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal são, ao meu pensar, os que passo a registrar:

a) O agente público há de dedicar os seus esforços para saber arrecadar com eficiência.

b) Os benefícios fiscais (isenção, crédito presumido, subsídio, anistia, remissão) só serão admitidos se, de modo transparente, ficar demonstrado a não ocorrência de abalo orçamentário-financeiro a prejudicar a política de combate ao déficit público.

c) A efetivação de gastos além dos limites fixadas pela lei bloqueará recebimentos de transferências voluntárias, proibirá firmação de contratos de crédito por antecipação da receita e obtenção de garantias de quaisquer espécies de outro ente da federação para gerar empréstimos que sejam reivindicados.

d) A gestão fiscal passa a ser desenvolvida de modo que todos os administradores tenham conhecimento dos valores reais



movimentados, fazendo constar nos relatórios que devem ser elaborados, periodicamente, e enviados para os órgãos de controle e colocados, por diversos meios de comunicação, ao dispor dos cidadãos.

e) Exige a lei (art. 17) que qualquer nova despesa de caráter continuado só pode ser autorizada se houver compensação pelo corte permanente de outra despesa ou aumento efetivo de carga tributária. Tratando-se de despesa de pessoal com aumento de vencimentos ou criação de cargos ou vantagens, o ato que a determinar, sem explicitar como será feita a compensação ou sem provar a existência do aumento da carga tributária, será considerado nulo de pleno direito (art. 21).

f) Dispõe a lei que as contas só podem ser incluídas na rubrica Restos a Pagar, no final do ano, se o dinheiro suficiente para a liquidação encontrar-se disponível em caixa.

g) Estabelece mecanismos reais de controle, implantação e acompanhamento dos orçamentos, não permitindo, por exemplo, que obras não constantes no Plano Plurianual, com duração superior ao do exercício, sejam realizadas.

h) Determina que dois anexos devem acompanhar a Lei Orçamentária: o primeiro referente às Metas Fiscais; o segundo fazendo previsão dos Riscos Fiscais (avaliação de passivos e dos riscos que poderão durante o exercício afetar as finanças públicas).

i) Os orçamentos públicos, obrigatoriamente, devem ser apresentados com base em planejamento elaborado com sentimento de realidade, considerando o nível dos recursos que as entidades poderão dispor, e vinculações diretas com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com os Planos Plurianuais.



j) Obriga a Lei de Diretrizes Orçamentárias, além do exigido pela Constituição, a regular as seguintes situações:

- "Critérios para contingenciamento ("congelamento") de dotações, quando a evolução da receita comprometer os resultados orçamentários pretendidos (art. 4º, I, b, LRF)."

- "Regras para avaliar a eficiência das ações desenvolvidas (controle operacional; art. 4º, I, LRF)."

- "Condições para ajudar financeiramente (subvencionar) instituições privadas (ex.: nome da instituição, valor a ser repassado, destinação do repasse, metas de atendimento etc; art. 4º, 1, f)"

- "Condições para transferir recursos para entes da Administração indireta (ex.: cumprimento de metas por parte de autarquias, fundações, empresas: art. 4º, I, f)."

- "Autorização para o Município auxiliar o custeio de despesas próprias do Estado e da União. Ex.: gastos de operação do quartel da Polícia Militar, do Tiro de Guerra, do Cartório Eleitoral, da Delegacia de Polícia, do Fórum, dentre tantos outros (art. 62,1, LRF)."

- "Critérios para início de novos projetos, após o adequado atendimento dos que em andamento estão (art. 45, caput, LRF)."

- "Critérios para o Poder Executivo estabelecer a programação financeira mensal para todo o Município; nele incluído a Câmara (art. 8º, caput, LRF)."

- "Percentual da receita corrente líquida que será retido, na peça orçamentária, enquanto Reserva de Contingência⁴ (art. 5º, III, LRF)."⁵



k) O orçamento deverá ser acompanhado por um anexo de Metas Fiscais⁶ onde haverá de constar a política administrativa a ser adotada para os próximos três anos, compreendendo:

- Previsão trienal da receita; da despesa, e, do confronto destas, ;a estimativa dos resultados nominal e primário;

- Previsão trienal do estoque da dívida pública; neste caso, serão considerados o passivo financeiro e permanente;

- Avaliação do cumprimento das metas no ano anterior;

- Evolução do patrimônio líquido, este termo foi extraído da Contabilidade Comercial, porque na Pública utiliza-se Ativo Real Líquido (resultado patrimonial positivo) ou Passivo Real Descoberto (resultado patrimonial negativo); na concepção da Lei 101, patrimônio público é recurso para reduzir o estoque da dívida;

- Avaliação financeira e atuarial dos fundos de previdência dos servidores públicos;

- Estimativa de compensação da renúncia de receitas (anistia, remissões, isenções, subsídios etc) e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado."⁷

j) O orçamento anual deverá ser elaborado obedecendo às seguintes regras:

1.1 - sujeição à competência concorrente, no referente à legislação sobre ele, da União, dos Estados e do Distrito Federal;⁸

1.2 - submissão ao controle interno a ser implantado pelos Executivo, Legislativo e Judiciário, com a finalidade de avaliar a sua execução;⁹



1.3 - ter incluso verba suficiente para o pagamento dos débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, data em que terão atualizados seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte¹⁰;

1.4 - ser instituído por lei sugerida pelo Poder Executivo, compreendendo o exigido pelo § 5º, do art. 165, da CF: "- A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

1.5 - ser acompanhado "de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia";

1.6 - apresentação de suas rubricas em compatibilidade com o plano plurianual, tendo como funções específicas reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (§ 7º, art. 165, CF);

1.7 - a não inclusão de "dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de



crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei" (§ 8º do art. 165, da CF);

1.8 - receber, para incorporação ao exercício financeiro subsequente, os créditos especiais e extraordinários, nos limites de seus saldos, quando o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses do exercício de sua autorização¹¹;

1.9 - fixar "anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício" (art. 184, § 4o, CF);

1.10 - constar recursos para financiar a seguridade social, conforme o art. 195, da CF: "A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: ...";

1.11 - registro de que as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constantes em seus respectivos orçamentos, não integram o orçamento a União¹²;

1.12 - elaboração integrada da proposta de orçamento da seguridade social, com a participação dos "órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentária, assegurada a cada área a gestão de seus recursos" (art. 195, § 2º, CF);

1.13 - constar recursos para financiar o plano único de saúde (Art. 198, Parágrafo Único, CF: "O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes");



1.14 - constar recursos para atender às ações governamentais referentes aos programas de assistência social, conforme exigência do art. 204, CF: " As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes";

1.15 - cumprimento do disposto na Lei Federal n. 4.320/64 (arts. 1 a 33)¹³;

1.16- obrigação de ser acompanhado por anexo onde conste atestado de compatibilidade com as metas fiscais fixadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, isto é, se tais metas fiscais prevêm, para 2.002, um superávit ornamentado de 10%, e o orçamento desse ano contém despesas inferiores às receitas, em 10%;

1.17 - previsão de reserva de contingência para garantir pagamentos imprevistos, inesperados, contingenciais(art. 5º, III, b, Lei de Responsabilidade Fiscal);

1.18 - ser composto por documento comprovando como serão compensadas as renúncias de receitas e as despesas obrigatórias de caráter continuado¹⁴

1.19 - obediência aos prazos para envio do projeto ornamentado ao Poder Legislativo, de acordo com o previsto das Leis Orgânicas Municipais, nas Constituições dos Estados e na legislação federal, conforme o caso.

m) Os registros contábeis passam, obrigatoriamente, a identificar os nomes das pessoas físicas e jurídicas credoras dos precatórios. Essa exigência visa fiscalizar o controle da ordem cronológica de pagamentos desses débitos.



n) Passa a exigir estimação do custo de qualquer ação administrativa, quer no plano da saúde, da educação, da segurança, quer em qualquer outro, por três anos, bem como, a comprovação, antes da elaboração do empenho ou da licitação, que há dotação orçamentária para garantir aquela atividade pretendida (art. 16; I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

AS VEDAÇÕES IMPOSTAS PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04/05/00, AOS MUNICÍPIOS

A nova ordem legal imposta ao trato das finanças públicas pela Lei de Responsabilidade Fiscal consagra inúmeras situações que impõem vedações de variadas naturezas administrativas e jurídicas aos Municípios.

Sem apreciar a questão já acenada perante o Colendo Supremo Tribunal Federal¹⁵ de que tais restrições quebram o princípio da autonomia municipal¹⁶ e o sistema federativo, nem, também, que estão ou não compatíveis com o art. 23, Parágrafo Único da CF, ao determinar que "Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional" ou que ferem ou não os arts. 1º, 29, 30 e 32, da Carta Magna, passo a elencar tais proibições, para que sejam visualizadas de forma ordenada e, conseqüentemente, melhor compreendidas.

Aos Municípios estão vedadas as seguintes providências pela Lei Complementar. 101, de 04.12.2000:

a) - aumentar a despesa de pessoal nos últimos 180 dias do término do mandato de Prefeito e de Vereadores;



b) - não autorizar a geração de qualquer despesa ou assunção de obrigações que não estejam permitidas pela lei orçamentária e pela lei de diretrizes orçamentárias;

c) - não assumir obrigações de despesas que não possam ser integralmente pagas nos últimos meses do mandato;

d) - idem que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que o suficiente numerário encontre-se disponível;

e) - não exceder até o final de 2003, em cada exercício, as despesas de pessoal, para que, em cada ano, alcancem, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício anterior, acrescida de até 10%, respeitado os limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 19;

f) consignar, na lei orçamentária anual, crédito com finalidade não precisa ou com dotação ilimitada;

g) início de novos projetos se os em andamento não se encontrarem adequadamente atendidos e não estiverem contempladas despesas para a conservação do patrimônio público, de conformidade com o que determinar a lei de diretrizes orçamentárias;

h) começar programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e obedientes ao planejamento estabelecido;

i) a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização do Poder Legislativo e sem que sejam indicados os recursos correspondentes;

j) efetuar transposição, transferência ou remanejamento de recursos de um tipo de programa para outro ou de um órgão para outro,



sem que obtenha previamente consentimento, por meio de lei, do Poder Legislativo;

k) vincular qualquer receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo as previstas na Constituição Federal;

l) realizar quaisquer operações de créditos cujos valores excedam o montante das despesas de capital, salvo as que forem aprovadas pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta, a título de créditos suplementares ou especiais e com finalidades bem especificadas e identificadas de modo preciso;

m) realizar qualquer despesa ou assumir obrigação direta cujos valores excedem os créditos orçamentários ou adicionais;

n) conceder créditos ou permitir a sua utilização ilimitadamente, sem autorização legislativa;

o) suprir necessidades ou reparar déficit de empresas, fundações e fundos, utilizando recursos da lei orçamentária anual, sem que obtenha previamente, de modo definido, autorização legislativa;

p) transferir recursos voluntários ou conceder empréstimos, inclusive os obtidos por antecipação da receita orçamentária, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista;

q) instituir fundos de quaisquer espécies e finalidades, sem prévia autorização do Poder Legislativo;

r) a Câmara Municipal não poderá fazer alterações na receita prevista no projeto de lei orçamentária anual se não comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal;



s) instituir previsão de operações de créditos que ultrapassem o montante das despesas de capital que estão consignadas no projeto de lei orçamentária anual;

t) recebimento de transferências voluntárias se não constar, no orçamento, a instituição e a previsão de arrecadação de todos os tributos de competência do Município;

u) qualquer renúncia de receita sem estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva ter o início da sua vigência e o correspondente reflexo no dois exercícios seguintes, bem como, que não atenda ao que for disposto na lei de diretrizes orçamentárias e, especialmente, a uma das condições abaixo enumeradas: comprovação de que a renúncia foi considerada nos cálculos para a fixação da previsão da receita constante na lei orçamentária anual e que não afetará as metas fiscais que foram estabelecidas para o exercício e para os exercícios seguintes ou ser acompanhadas de medidas efetivas de compensação no exercício em que ela deve ser concedida e nos dois exercícios que se seguem;

v) a ocorrência de despesa sem dotação específica, incompatível, portanto, com a lei orçamentária anual;

w) a execução de obras e de desapropriação de imóveis urbanos sem a existência de dotação suficiente e com declaração da especificidade;

x) qualquer aumento de despesa que não contenha previsão na lei orçamentária anual, na lei de diretrizes orçamentárias e no plano plurianual;

y) efetuar despesa com pessoal, em cada período de apuração dentro do exercício fiscal, que exceda 60% da receita corrente líquida¹⁷



para os municípios, sendo que 54% é reservado para o Executivo e 6% para o Legislativo;

z) a partir de 1º de janeiro de 2001 já Câmara Municipal não poderá gastar mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluído, em tal percentual, o gasto com o subsídio de seus vereadores (art. 29-A, parágrafo 1º, da CF);

a) a partir de 1º de janeiro de 2001, as Câmaras Municipais não poderão ter despesa total, diminuindo-se os gastos com inativos, superior ao percentual determinado para a receita tributária mais transferências constitucionais; a remuneração dos vereadores não poderá ser superior a 5% da receita municipal; e a folha de pagamento não poderá ser maior do que 70% da receita;

b) receber transferências voluntárias, obter garantia e contratar operações de crédito, ressalvadas a destinada ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução da despesa total com pessoal, se, no prazo fixado, não limitar as despesas com pessoal, a partir de 1999, até o percentual fixado pela lei, em dois exercícios seguintes, com a eliminação do excesso, de forma gradual, à razão, pelo menos, de 50% ao ano;

c) efetuar operação de crédito pelo caminho de novação, refinanciamento ou postergação da dívida contraída¹⁸;

d) concretizar operações de crédito por antecipação de receita orçamentária que não sejam liquidadas fora do período de 10 de janeiro do exercício e 10 de dezembro do mesmo ano, por terem de ser pagas dentro do próprio exercício; que sofram outros encargos fora a taxa de juros da operação em níveis normais; se existir operação não resgatada e, em qualquer condição, no último ano do mandato;



e) aplicação em títulos da dívida pública estadual e municipal, em ações das empresas controladas, empréstimos aos segurados e ao poder público das disponibilidades de caixa(art. 43, da LRF);

f) servir-se da receita da alienação de bens e direitos para despesa corrente, salvo se a lei permitir para custear regime de previdência social (art. 44, da LRF).

Embora já tenha me pronunciado sobre alguns pontos do assunto agora abordado, em parágrafos antecedentes, relembro que é de rigor a vedação imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal para o aumento da total da despesa com pessoal quando:

- não tenha a estimativa do impacto financeiro no exercício e nos dois exercícios seguintes;
- não haja declaração do ordenador da despesa de que será respeitado o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual;
- estabeleça a vinculação ou equiparação para a remuneração de pessoal;
- ocorra sem prévia dotação orçamentária na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- não observe o limite legal aplicado às despesas com pessoal inativo;
- ocorra nos 180 dias anteriores ao final do mandato¹⁹.

Uma outra séria vedação ocorrerá quando a despesa total com pessoal exceder 95% do limite, ou seja, 51,3% da receita corrente líquida para o Executivo e 5,7% da respectiva receita líquida para o Legislativo. Ocorrendo esse fenômeno, o Município não poderá efetuar:

- a) concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual,



assegurada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

b) criação de cargo, emprego ou função;

c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

d) provimento de cargo, admissão ou contratação, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; e

e) contratação de hora extra, salvo no caso das situações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias²⁰.

AS PUNIÇÕES FISCAIS IMPOSTAS AOS MUNICÍPIOS PELA LEI COMPLEMENTAR N° 101, DE 04/05/00

Amir Antônio Khair, no corpo do trabalho já referido (Lei de Responsabilidade Fiscal: Guia de Orientação para as Prefeituras) . pg. 66, elaborou um quadro resumindo as principais punições fiscais que poderão ser aplicadas aos Municípios que, por seus administradores, não cumprirem as disposições definidas na Lei de Responsabilidade Fiscal. A esse bem elaborado estudo dou o meu integral apoio, pela fidelidade com que examinou o tema no corpo do mencionado diploma legal. Por essa razão, transcrevo o levantamento feito pelo autor supra mencionado, modificando, apenas, a forma de apresentação, resguardando o máximo o teor do texto.

As causas que incidirão punições fiscais e o tipo destas são:

a) "Não instituir nem efetuar a previsão e arrecadação de todos os impostos de sua competência": "vedada as transferências voluntárias".

b) "Não eliminar no prazo o excedente da despesa total com o pessoal": "vedadas, enquanto perdurar o excesso: as transferências



voluntárias, obtenção de garantia e contratação de operações de crédito, ressalvadas a destinada ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução da despesa em foco".

c) "Não se adaptar os limites da Despesa de Pessoal no prazo": "suspensão, enquanto perdurar o excesso, de todos os repasses de verbas¹ federais e estaduais".

d) "Não eliminar no prazo o prazo excedente da dívida consolidada ou mobiliária e das operações de crédito: proibida operação de crédito": "o ente deverá obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite; promovendo limitação de empenho. Vencido o prazo, e enquanto perdurar o excesso, ficará sem transferências voluntárias. As restrições se aplicam imediatamente se a dívida exceder o limite no 1º quadrimestre do último ano do mandato."

e) "Não honrar a garantia": "Ficam condicionadas as transferências constitucionais ao ressarcimento do pagamento".

f) "Dívida que tiver sido honrada pela União ou por estado, em decorrência de garantia prestada": "suspensão de acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida". Enquanto perdurar à infração o ente não poderá "receber transferências voluntárias, obter garantia, contratar operações de crédito, ressalvadas a destinada ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução da DP" (despesas de pessoal).

g) "Operação de crédito realizada com infração da LRF": "enquanto perdurar a infração o ente não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia, contratar operações de crédito, ressalvadas a destinada ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução da DP" (despesas de pessoal).



h) "Descumprimento do prazo para enviar as contas à União ou a publicação do Relatório Resumido da Execução orçamentária ou do relatório da Gestão Fiscal": Até o envio, não receberá transferências voluntárias e não poderá contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária".

i) "Ficar acima do limite para a DP no prazo de 2 exercícios, caso em 1999 esteja acima desse limite": "até a regularização, não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia e contratar operações de crédito, ressalvadas a destinada ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução da DP". DP é abreviatura significando despesa total com pessoal.

OS REFLEXOS PENAIS PARA O DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Surge, com o proposto inovações no campo penal, para garantir a aplicação da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, um direito específico que é o denominado Direito Penal da Gestão Fiscal. A interpretação das normas que o regem segue os princípios gerais estabelecidos na Constituição Federal e no Código Penal. Há, contudo, de observar-se a vinculação dos seus ditames com os objetivos pretendidos alcançar pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O dolo, portanto, há de se considerado direto e específico, atentando-se para o resultado negativo que a ação ilícita alcançou.

O atual Projeto de Lei referente aos crimes contra as finanças públicas já foi aprovado pela Câmara de Deputados, encontrando-se (julho de 2000) para discussão perante o Senado Federal.

O inteiro teor do referido altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de



1950 (Lei dos Crimes de Responsabilidade), e o Decreto Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Cito-o na íntegra:

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 339 do Decreto Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Denúnciação Caluniosa

Art. 339. Dar causa à Instauração de investigação policial, de processo Judicial, Instauração de investigação administrativa, inquérito civil ou ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime de que o sabe inocente:

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa.

§ 1º A pena é aumentada de sexta parte, se o agente se serve de anonimato ou de nome suposto.

§ 2º A pena é diminuída de metade, se a imputação é de prática de contravenção."

Art. 2º O Título XI do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar acrescido do seguinte capítulo e artigos:

"TÍTULO XI

DOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CAPÍTULO IV

DOS CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS

Contratação de operação de crédito

Art. 359A. Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa:

Pena - reclusão, de um a dois anos.



Parágrafo único. Incide na mesma pena quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito, interno ou externo:

I - com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal;

II - quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei.

Inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar

Art. 359B. Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente:

empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei:

Pena - detenção, de seis meses a dois anos.

Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura

Art. 359C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de um a quatro anos.

Ordenação de despesa não autorizada

Art. 359D. Ordenar despesa não autorizada por lei:

Pena - reclusão, de um a quatro anos.

Prestação de garantia graciosa

Art. 359E. Prestar garantia em operação de crédito sem que tenha sido constituída contragarantia em valor igual ou superior ao valor da garantia prestada, na forma da lei:

Pena - detenção, de três meses a um ano.



Não cancelamento de restos a pagar

Art. 359F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar

inscrito em valor superior ao permitido em lei:

Pena - detenção, de seis meses a dois anos.

Aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura

Art. 359G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura:

Pena - reclusão, de um a quatro anos.

Oferta pública ou colocação de títulos no mercado

Art. 359H. Ordenar, autorizar ou promover a oferta pública ou a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública sem que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados em sistema centralizado de liquidação e de custódia:

Pena - reclusão de um a quatro anos."(NR)

Art. 3º A Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 10.

5 - deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal;

6 - ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;

7 - deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva



para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;

8 - deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro;

9 - ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração Indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;

10 - captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;

11 - ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;

12 - realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

Art. 39A. Constituem, também, crimes de responsabilidade do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou de seu substituto quando no exercício da Presidência, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se aos Presidentes, e respectivos substitutos quando no exercício da Presidência, dos Tribunais Superiores, dos Tribunais de Contas, dos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais, dos Tribunais de Justiça e de Alçada dos Estados e do Distrito Federal, e aos Juizes Diretores de Foro ou função equivalente no primeiro grau de Jurisdição.

"Art. 40A. Constituem, também, crimes de responsabilidade do Procurador-Geral da República, ou de seu substituto quando no exercício da chefia do Ministério Público da União, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas. Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se:



1 - ao Advogado-Geral da União;

II - aos Procuradores-Gerais do Trabalho, Eleitoral e Militar, aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, aos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, e aos membros do Ministério Público da União e dos Estados, da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, quando no exercício de função de chefia das unidades regionais ou locais das respectivas instituições."

"Art. 41 A. Respeitada a prerrogativa de foro que assiste às autoridades a que se referem o parágrafo único do art. 39A o Inciso II do parágrafo único do art. 40A, as ações penais contra elas ajuizadas pela prática dos crimes de responsabilidade previstos no art. 10 desta Lei serão processadas e julgadas de acordo com o rito Instituído pela Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, permitido, a todo cidadão, o oferecimento da denúncia." Art. 4º O art. 1º do Decreto Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º

XVI - deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal;

XVII - ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;

XVIII - deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;

XIX - deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos Juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro;

XX - ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos



demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;

XXI - captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;

XXII - ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;

XXIII - realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I - deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II - propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III - deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV - deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A Infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e Julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS, de de 2000."

O referido projeto de lei se for aprovado pelo Senado Federal de acordo com o já acatado pela Câmara de Deputados, provocará um avanço de alta significação para o alcance da pretendida gestão fiscal responsável, pelas severas penas impostas a ações que passaram a ser consideradas delituosas, só pelo fato de desatenderem ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Observe-se, também, que amplia o rol dos sujeitos ativos dos mencionados crimes, incluindo, expressamente, integrantes do Judiciário (Ministros, Juizes, Presidentes de Tribunais, etc), Advogado-Geral da União e membros do Ministério Público.

Destaco, do referido projeto de lei, o surgimento como crime das seguintes práticas administrativas:

a) Dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, instauração de investigação administrativa, inquérito civil ou ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime de que o sabe inocente.

b) Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa.

c) Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, ou interno ou externo: I – com observância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal; II - quando o montante da dívida consolidada Ultrapassa o limite máximo autorizado por lei.

d) Ordenar ou autorizar inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar.



e) Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa.

f) Ordenação de despesa não autorizada por lei.

g) Prestação de garantia em operação de crédito sem que tenha sido constituída contragarantia em valor igual ou superior ao valor da garantia prestada, na forma da lei, a denominada prestação de garantia graciosa.

h) O ato de deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei.

i) O ato de ordenar, autorizar ou executar aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura.

j) Oferta pública ou colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública sem que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados em sistema centralizado de liquidação e de custódia.

Passam a ser considerados, também, crimes de responsabilidade:

a) Deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal.

b) Ordenar ou autorizar a abertura; de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei



orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal.

c) Deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância delimitada, condição ou montante estabelecido em lei.

d) Deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e de mais encargos, até o encerramento do exercício financeiro.

e) Ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

f) Captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido.

g) Ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou.

h) Realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

Esses crimes podem ter como sujeitos ativos, como já registrado, além dos agentes públicos em geral, o Presidente do Supremo Tribunal Federal ou de seu substituto, o Procurador Geral da República, ou seu substituto, o Advogado-Geral da União, os Procuradores-Gerais do Trabalho, Eleitoral e Militar, os Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados



e do Distrito Federal, os Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, e os membros do Ministério Público da União e dos Estados, da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, quando no exercício de função de chefia das unidades regionais ou locais das respectivas instituições, os Presidentes ou respectivos substitutos dos Tribunais Superiores, dos Tribunais de Contas, dos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais, dos Tribunais de Justiça e de Alçada dos Estados e do Distrito Federal, e os Juizes Diretores de Foro ou função equivalente no primeiro grau de jurisdição.

Uma das características incorporadas para a apuração e aplicação das penas a esses delitos é que a denúncia pode ser oferecida por qualquer cidadão. A ação penal pública deixa de ser privativa do Ministério Público. O rito a ser obedecido é o da lei 8.038, de 28 de maio de 1990, respeitando-se as prerrogativas de foro.

Alterações substanciais são feitas, também, no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. As condutas seguintes passam a ser considerada como criminosa, para fins do art. 1º, do mencionado decreto-lei:

a) Deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal.

b) Ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal.

c) Deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os



efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei.

d) Deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro.

e) Ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

f) Captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido.

g) Ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou.

h) Realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

O projeto de lei mencionado contém, também, regras definidoras de infrações administrativas contra as leis de finanças públicas, a saber:

a) Deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei.

b) Propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei.



c) Deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei.

d) Deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

A pena prevista pela prática de tais infrações é multa e alcança trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento de sua responsabilidade pessoal. O órgão encarregado de aplicar tal multa é o Tribunal de Contas. Em caso de não pagamento voluntário, após o devido processo legal, o valor será inscrito na Dívida Ativa e cobrada via Execução Fiscal.

CONCLUSÕES

Este trabalho não contém estudo completo sobre os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal na administração dos Municípios e na conduta dos seus gestores fiscais.

Necessita-se examinar, ainda, a função dos Tribunais de Contas em decorrência da Lei de Responsabilidade Fiscal, os novos conceitos introduzidos nela para várias entidades de direito financeiro, o alcance de ação administrativa planejada, as obrigações assumidas pelos Municípios, os prazos que deverão ser seguidos para o cumprimento de suas normas, a legislação correlata que está em vigor e que por ela não foi revogada, os limites para diminuição de despesa e os prazos que deverão atingir, as vantagens da Lei de Responsabilidade Fiscal, a influência de um orçamento participativo, a cultura de uma gestão transparente, o fenômeno da racionalização das despesas, os procedimentos adotados para fazer crescer a receita, a luta para impedir a



chamada herança fiscal e a revolução cultural por ela provocada pela abrangência institucional assumida.

Há, como visto, muitos aspectos a serem enfrentados e consolidados no pensamento doutrinário e, posteriormente, na jurisprudência, para que querelas insubsistentes não sejam levantadas e dificultem o alcance dos seus reais objetivos.

Ultimo as observações acima lançadas, registrando o que está escrito no final do artigo intitulado "UMA PROPOSTA PARA UM NOVO REGIME FISCAL NO BRASIL: O DA RESPONSABILIDADE FISCAL", da autoria de Martus Antônio Rodrigues Tavares, Álvaro Manoel e José Roberto Rodrigues Afonso, entregue ao público, pela Internet, *site* do BNDES. Os autores afirmam sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal: "Será um código de boas condutas das finanças públicas, que reúne e dá consistência e coerência às diferentes normas gerais que tratam da captação, gestão e gasto de recursos pelo Estado. Ressalvada apenas a coleta de tributos, que já merece um tratamento detalhado e à parte, na legislação tributária específica, toda e qualquer outra ação de um ente público, inclusive envolvendo seu orçamento, seu caixa e seu patrimônio, estará sujeita aos princípios e diretrizes desta lei, que será uma espécie quase-constituição fiscal."

A seguir, acrescentam: "Aliás, destaca-se que não será necessário emendar, mais uma vez, a Constituição Federal. Pelo contrário, o objetivo é colocar em pleno vigor um vasto e diferenciado conjunto de normas que já existem, espalhados ao longo do extenso texto da atual Carta Magna. De um lado, é preciso regulamentar as normas, dando consistência e coerência entre si; de outro, é preciso colocá-las em vigor, permitindo uma maior disciplina fiscal e assim contrapesando o efeito das outras normas constitucionais, que traziam benefícios, pressionavam o gasto e já produziram efeitos, seja porque foram auto-aplicáveis quando



da promulgação da Constituição há dez anos atrás, seja porque as leis que regularam tais normas foram as primeiras a serem editadas."

Por fim, concluem os autores: "Mais que regular os instrumentos relativos à administração das finanças do poder público (na verdade, está é uma matéria mais afeta a outra lei complementar, que trata da orçamentação e da contabilidade públicas), o código de boas condutas em finanças ditará princípios, em especial, os da responsabilidade e transparência fiscal. Estabelecendo que a gestão do Estado deve ser feita como das empresas e das famílias: realizando gastos e contraindo dívidas de uma maneira prudente, gerando reservas nas épocas de bonança, que podem ser queimadas nas épocas de crises e, assim, evitando a falência fiscal. A reforma fiscal respeitará os dois princípios básicos: da democracia - tudo é disciplinado em leis e não impostos pelos Executivos -, e da federação - obedecidos os princípios que são iguais para os níveis federal, estadual e municipal, cada governo fixa suas próprias metas."

Lanço o meu integral apoio às idéias exploradas no texto acima. Penso que busca-se emprestar eficácia, integralmente, aos arts. 1º, 3º e 37, da Constituição Federal, que contêm princípios pétreos de natureza absoluta e que obrigam o seu cumprimento por todos os entes da Federação, pelos seus gestores políticos e administrativos e pelos nacionais.



¹ Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

2

³ A Exposição de Motivos tomou o n. 106. A mensagem do Executivo que enviou o Projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal tomou o n. 483 e, na Câmara de Deputados, a proposta passou a ser denominada de Projeto de Lei Complementar n. 18, de 1999. A Câmara de Deputados fez publicar no seu órgão oficial (Diário), em edição especial, o Inteiro teor da Exposição de Motivos e do projeto que lhe foi enviado.

⁴ Incerteza sobre se uma coisa acontecerá ou não. Eventualidade.

⁵ Os conteúdos enumerados (aspeados) e que deverão constar na Lei de Diretrizes Orçamentárias, por força de vários dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, foram levantados por Flávio C. de Toledo JR e Sérgio Ciquera Rossi, responsáveis pela elaboração do Manual Básico - Lei de Responsabilidade Fiscal - Instruções n. 01/2000, junho /2000, aprovado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, sob a presidência do Conselheiro Robson Marinho, disponibilizado na Internet, no site do BNDES (<http://www.bndes.gov.br>).

⁶ A Lei Complementar n. 101, de 4.S.2000, não definiu Metas Fiscais. O Manual Básico de Responsabilidade Fiscal elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo autoria de Flávio C. de Toledo Jr e Sérgio Ciqueira Rossi, no item 8.1, procura explicar: "Segundo a LRF, esse Anexo preverá metas para os três anos seguintes. É o triênio móvel, melhor ilustrado com o exemplo: em 2.001, serão previstos resultados para 2.001, 2.002 e 2.003; já, em 2.002, serão reprogramados, se for o caso, as metas de 2.002, 2.003 e 2.004. E o que vem ser metas fiscais? Meta fiscal é o que se espera arrecadar, gastar e fazer 'sobrar", no caso, visando pagar juros e o principal da dívida, seja ela flutuante ou permanente. Essa sobra é chamada de superávit primário..."

⁷ Idem.

⁸ Art. 24, CF: "Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento; ...". Os Municípios não podem legislar, de modo concorrente, sobre as regras orçamentárias.

⁹ Art. 74, CF: "Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;..."

¹⁰ Art. 100, § 1º, CF.



¹¹ Art. 167, § 2º, CF: "Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente."

¹² Art. 195, § 1º, CF: "As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União."

§ 2º - A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

¹³ LEI No 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 1º Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal.

TÍTULO I

Da Lei de Orçamento

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;

II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº. I;

III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação, dos fundos especiais;

II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos ns. 6 a 9;

III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Art. 3º A lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins desse artigo as operações de créditos por antecipação da receita, da emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros. (Veto rejeitado no D.O. 03/06/1964)

Art. 4º A Lei de orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

§ 1º As cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada a transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber.



§ 2º Para cumprimento do disposto no parágrafo anterior, o cálculo das cotas terá por base os dados apurados no balanço do exercício anterior aquele em que se elaborar a proposta orçamentária do governo obrigado a transferência. (Veto rejeitado no D. O. 03/06/1964)

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;

(Veto rejeitado no D.O. 03/06/1964)

II – Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa.

§ 1º Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura.

§ 2º O produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício.

§ 3º A autorização legislativa a que se refere o parágrafo anterior, no tocante a operações de crédito, poderá constar da própria Lei de Orçamento.

Art. 8º A discriminação da receita geral e da despesa de cada órgão do Governo ou unidade administrativa, a que se refere o artigo 2º, § 1º, incisos III e IV obedecerá à forma do Anexo n. 2.

§ 1º Os itens da discriminação da receita e da despesa, mencionados nos artigos 11, § 4º, e 13, serão identificados por números de códigos decimal, na forma dos Anexos ns. 3 e 4.

§ 2º Completarão os números do código decimal referido no parágrafo anterior os algarismos caracterizadores da classificação funcional da despesa, conforme estabelece o Anexo n. 5.

§ 3º código geral estabelecido nesta lei não prejudicará a adoção de códigos locais.

CAPÍTULO II

Da Receita

Art. 9º Tributo e a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinado-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades (Veto rejeitado no D.O. 03/06/1964)

Art. 10. (Vetado).

Art. 11. A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º São Receitas Correntes as receitas tributária, patrimonial, industrial e diversas e, ainda as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

§ 3º O superávit do Orçamento Corrente resultante do balanceamento dos totais das receitas e despesas correntes, apurado na demonstração a que se refere o Anexo n. 1, não constituirá item da receita orçamentária.

§ 4º A classificação da receita por fontes obedecerá ao seguinte esquema:

RECEITAS CORRENTES

Receita Tributária

Impostos.

Taxas.



Contribuições de Melhoria.
Receita Patrimonial
Receitas Imobiliárias.
Receitas de Valores Mobiliários.
Participações e Dividendos.
Outras Receitas Patrimoniais.
Receita Industrial
Receita de Serviços Industriais.
Outras Receitas Industriais.
Transferências Correntes
Receitas Diversas
Multas.
Cobrança da Dívida Ativa.
Outras Receitas Diversas.
RECEITAS DE CAPITAL
Operações de Crédito.
Alienação de Bens Móveis e Imóveis.
Amortização de Empréstimos Concedidos.
Transferências de Capital.
Outras Receitas de Capital.

CAPÍTULO III

Da Despesa

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio.
Transferências Correntes.

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos.
Inversões Financeiras.
Transferências de Capital.

§ 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado.

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou

cultural, sem finalidade lucrativa;

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter Industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

§ 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de Instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

§ 5º Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a:

I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;

II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;



III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

§ 6º São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou Inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

Art. 13. Observadas as categorias econômicas do art. 12, a discriminação ou especificação da despesa por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão de governo, obedecerá ao seguinte esquema:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Pessoa Civil.

Pessoal Militar.

Material de Consumo.

Serviços de Terceiros.

Encargos Diversos.

Transferências Correntes

Subvenções Sociais.

Subvenções Econômicas.

Inativos.

Pensionistas.

Salário Família e Abono Familiar.

Juros da Dívida Pública.

Contribuições de Previdência Social.

Diversas Transferências Correntes.

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos

Obras Públicas.

Serviços em Regime de Programação Especial.

Equipamentos e Instalações.

Material Permanente.

Participação em Constituição ou aumento de Capital de Empresas ou entidades Industriais ou Agrícola.

Inversões Financeiras

Aquisição de Imóveis.

Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou entidades Comerciais ou Financeiras.

Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresa em Funcionamento.

Constituição de Fundos Rotativos.

Concessão de Empréstimos.

Diversas Inversões Financeiras.

Transferências de Capital

Amortização da Dívida Pública.

Auxílios para Obras Públicas.

Auxílios para Equipamentos e Instalações.

Auxílios para Inversões Financeiras.

Outras Contribuições.

Art. 14. Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias. (Veto rejeitado no D. O. 03/06/1964)

Parágrafo único. Em casos excepcionais, serão consignadas dotações a unidades administrativas subordinadas ao mesmo órgão.



Art. 15. Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á no mínimo por elementos. (Veto rejeitado no D.O. 03/06/1964)

§ 1º entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins. (Veto rejeitado no D.O. 03/06/1964)

§ 2º Para efeito de classificação da despesa, considera-se material permanente o de duração superior a dois anos.

SEÇÃO I

Das Despesas Correntes

SUBSEÇÃO ÚNICA

Das Transferências Correntes

I) Das Subvenções Sociais

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos Interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados,

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.

II) Das Subvenções Econômicas

Art. 18. A cobertura dos déficit de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, far-se-á mediante subvenções econômicas expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal.

Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:

a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;

b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Art. 19. A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira, a qualquer título, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.

SEÇÃO II

Das Despesas de Capital SUBSEÇÃO PRIMEIRA Dos Investimentos

Art. 20. Os investimentos serão discriminados na Lei de Orçamento segundo os projetos de obras e de outras aplicações.

Parágrafo único. Os programas especiais de trabalho que, por sua natureza, não possam cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesa poderão ser custeadas por dotações globais, classificadas entre as Despesas de Capital.

SUBSEÇÃO SEGUNDA

Das Transferências de Capital

Art. 21. A Lei de Orçamento não consignará auxílio para investimentos que se devam incorporar ao patrimônio das empresas privadas de fins lucrativos.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se às transferências de capital à conta de fundos especiais ou dotações sob regime excepcional de aplicação.

TÍTULO II

Da Proposta Orçamentária CAPÍTULO I

Conteúdo e Forma da Proposta Orçamentária

Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á:



I - Mensagem, que conterá: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômica-financeira do Governo;

justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;

II - Projeto de Lei de Orçamento;

III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:

a) A receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;

b) A receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;

c) A receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;

d) A despesa realizada no exercício imediatamente anterior;

e) A despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e

f) A despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

IV - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.

Parágrafo único. Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação.

CAPÍTULO II

Da Elaboração da Proposta Orçamentária

SEÇÃO PRIMEIRA

Das Previsões Plurianuais

Art. 23. As receitas e despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo Um triênio.

Parágrafo único. O Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital será anualmente reajustado acrescentando-se-lhe as previsões de mais um ano, de modo a assegurar a projeção contínua dos períodos.

Art. 24. O Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital abrangerá:

I - as despesas e, como couber, também as receitas previstas em planos especiais aprovados em lei e destinados a atender a regiões ou a setores da administração ou da economia;

II - as despesas à conta de fundos especiais e, como couber, as receitas que os constituam;

III - em anexos, as despesas de capital das entidades referidas no Título X desta lei, com indicação das respectivas receitas, para as quais forem previstas transferências de capital.

Art. 25. Os programas constantes do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital sempre que possível serão correlacionados a metas objetivas em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Parágrafo único. Consideram-se metas os resultados que se pretendem obter com a realização de cada programa.

Art. 26. A proposta orçamentária conterá o programa anual atualizado dos Investimentos, Inversões financeiras e transferências previstos no Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital.

SEÇÃO SEGUNDA

Das Previsões Anuais

Art. 27. As propostas parciais de orçamento guardarão estrita conformidade com a política econômica-financeira, o programa anual de trabalho do Governo e, quando fixado, o limite global máximo para o orçamento de cada unidade administrativa.



Art. 28 As propostas parciais das unidades administrativas, organizadas em formulário próprio, serão acompanhadas de:

I - tabelas explicativas da despesa, sob a forma estabelecida no artigo 22, Inciso III, letras d, e e f;

II - Justificação pormenorizada de cada dotação solicitada, com a indicação dos atos de aprovação de projetos e orçamentos de obras públicas, para cujo início ou prosseguimento ela se destina.

Art. 29. Caberá aos órgãos de contabilidade ou de arrecadação organizar demonstrações mensais da receita arrecadada, segundo as rubricas, para servirem de base a estimativa da receita, na proposta orçamentária.

Parágrafo único. Quando houver órgão central de orçamento, essas demonstrações serão remetidas mensalmente.

Art. 30. A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior à arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita.

Art. 31. As propostas orçamentárias parciais serão revistas e coordenadas na proposta geral, considerando-se a receita estimada e as novas circunstâncias.

TÍTULO III

Da elaboração da Lei de Orçamento

Art. 32. Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente.

Art. 33 Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta;

b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;

c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;

d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

¹⁴ No Manual Básico sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, autores Já citados, consta, para o caso, o seguinte exemplo: O Município B dará isenção de IPT aos aposentados, mas essa perda será compensada com o aumento da alíquota do ISS.

¹⁵ Determinado partido político ingressou com ADIN argüindo a inconstitucionalidade de trinta dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Até ultimar esse trabalho não me foi possível ter acesso aos fundamentos da referida ADIN.

¹⁶ Art. 18, CF: "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição."

¹⁷ A receita corrente líquida é apurada somando-se a realizada no mês em referência, isto é, no mês em que ela se realizou com as dos 11 meses imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência de cada órgão, Isto é, do Executivo e do Legislativo, no caso dos Municípios. Para definir o total da receita corrente líquida não devem ser consideradas as despesas: a) com Incentivos concedidos para a ocorrência de demissão voluntária; b) com indenização por demissão de servidores ou empregados; c) as feitas para cumprimento de ordem judicial e da competência de período anterior ao da



apuração; d) as com inativos, mesmo que tais despesas tenham sido feitas por intermédio de fundo específico.

¹⁸ Amir Antônio Khair, em trabalho denominado de Lei de Responsabilidade Fiscal: Guia de Orientação para as Prefeituras, sob os auspícios do BNDES, pg. 47, observa que tal vedação não se aplica para as "operações com instituição financeira estatal que não se destinem a financiar despesas correntes ou refinarciar dívidas não contraídas com a própria instituição concedente."

¹⁹ Observações feitas por Amir Antônio Khair, em trabalho Intitulado "Lei de Responsabilidade Fiscal: Guia de Orientação para as Prefeituras", sob o patrocínio do BNDES. O referido trabalho está disponibilizado no *site* do BNDES, via Internet (<http://www.bndes.gov.br>).

²⁰ Idem, pg. 38.

